

AGORA vraagt aandacht voor de impact van terrorisme op het functioneren van de stedelijke samenleving. Deze invalshoek is relevant, maar vreemd genoeg geen alledaagse benadering van dit onderwerp.

vooral nog opvallend stil gehouden. Het is ons inziens hoog tijd dat dit verandert.

Dit artikel vormt een reflectie op de beschikbare internationale literatuur over dit thema en er worden bestaande inzichten aangehaald die van belang zijn voor het onderzoek naar terreur. Daarbij is er aandacht voor veronderstelde effecten op de stedelijke structuren, de stedelijke economie en het lokale beleid. Bovendien wordt stilgestaan bij de gevolgen van dat beleid en de visies van experts uit de academische wereld en de Nederlandse overheid op antiterreurmaatregelen.

#### 'Postmodern terrorisme'

Bedreiging van stedelijke omgevingen is allerm minst een recent verschijnsel. Toch lijkt er een nieuw soort gevaar te zijn ontstaan dat na de gebeurtenissen van 9/11 nadrukkelijker op de voorgrond is getreden. Walter Laqueur, sinds jaar en dag een van de toonaangevende theoretici over terrorisme, gebruikte hiervoor al in 1996 het nu veel gehanteerde begrip 'postmodern terrorisme'. Daarmee doelt hij op

# Terrorisme in

**AUTEURS** MIRJAM FOKKEMA & MARLOES WEVERS **FOTOGRAFIE** ERIK J. TILFORD

**V**erslagen mensen, verwoeste gebouwen, ontplofte voertuigen en een ontregelde stad: beelden van de directe gevolgen van een terroristische aanslag staan bij velen op het netvlies gebrand. Hebben dit soort acties en de dreiging van herhaling op de langere termijn invloed op de ruimtelijke structuur van steden? Speelt het voor bedrijven een rol bij hun vestigingsgedrag? Wat is de betekenis van veiligheidsmaatregelen, zoals de installatie van camera's, afzettingen en ontruiming, voor het dagelijkse stedelijke leven? De wetenschappelijke kennis over deze sociaal-ruimtelijke vraagstukken is gering en de academische wereld, zeker die in Nederland en België, heeft er tot op heden weinig interesse voor getoond. De urgentie van een analyse van het hedendaagse terrorisme zal echter door niemand worden betwist. AGORA wil graag een nieuwe richting aangeven voor het wetenschappelijke debat over terrorisme. Binnen dit debat is wel aandacht geweest voor de structuur van extremistische organisaties, motivaties voor lidmaatschap en de inbedding van deze groeperingen in hun sociale omgeving, maar nog niet voor de gevolgen van terrorisme voor de stad. Geografen, plannologen, stadssociologen en architecten hebben zich op dit gebied

"het gebruik van massavernietingswapens, of de dreiging daartoe, dat de potentie heeft om het functioneren van economieën en staten te terroriseren en lam te leggen en de vormgeving van stedelijke gebieden drastisch wijzigt". Deze omschrijving benadrukt de impact op het stedelijke ontwerp.

Auteurs die over dit soort situaties schrijven hanteren tot op heden nogal uiteenlopende perspectieven. Het is evident dat er nog geen consensus bestaat over de reikwijdte van het onderzoeksterrein en de wijze waarop het thema het meest vruchtbaar kan worden bestudeerd. In het boek 'Cities, war and terrorism' (2004), dat in de vierde AGORA van vorig jaar is besproken, pleit samensteller Stephen Graham voor een brede opvatting van het onderwerp en een interdisciplinaire ruimtelijke benadering. De overige bijdragen in de bundeling zijn eerder een illustratie van het gebrek aan een overkoepelend idee of raamwerk, dan een uitvoering van Grahams suggestie. Tussen de auteurs bestaat zichtbaar onenigheid over de manier waarop het thema afgebakend moet worden. Niettemin keert een aantal ideeën steeds terug, zoals de relatie tussen angst en de stad en de rol van de stad in oorlogsvoering.

# de stad

### Stedelijke structuur

Historisch geografen tonen aan dat de stadsmuur voor premoderne steden zowel een militaire versterking als een distinctiemiddel was: de omheiningen maakten duidelijk wie wel en wie niet tot de stad gerekend en wie wel en wie niet vertrouwd werd. In de moderne stad was de angst meer naar binnen gericht. De stad werd niet meer als veilige haven gezien, maar als een plek van onrust en gevaar. Cartografische criminologen kunnen bevestigen dat dit behalve in maatschappelijke ontwikkelingen ook in de ruimtelijke structuur van steden tot uitdrukking kwam. Baron Haussmanns ingrepen in het negentiende-eeuwse Parijs zijn hiervan het bekendste voorbeeld. In opdracht van Napoleon III legde hij boulevards aan op plekken waar voorheen smalle steegjes en kronkelige wegen het straatbeeld hadden bepaald. Grote delen van volkswijken werden daar voor afgebroken en daarmee de brandhaarden van onrust en rebellie.

Jon Bannister stelt dat de geschiedenis en geografie van de stad gelezen kan worden als een opeenvolging van ingrepen in de stedelijke ruimte om verschillende angsten te bestrijden. Er bestaat onenigheid over de wenselijkheid van deze ontwikkelingen, maar een toename in bescherming van specifieke ruimten kan ook tegenwoordig op grote schaal worden waargenomen. Deze trend wordt vooral gesignaleerd door onderzoekers van de relatie tussen criminaliteit en de stedelijke vormgeving.

Oscar Newman introduceerde in 1972 het begrip 'defensible space': verdedigbare ruimte. Aan de hand daarvan beschreef hij mechanismen waarmee zowel fysieke als symbolische barrières kunnen worden opgeworpen om overlast en criminaliteit in de openbare ruimte te voorkomen. Dit is een fysisch deterministisch principe, omdat het steunt op het idee dat menselijk gedrag gemanipuleerd kan worden door architecturale vormgeving. Hoewel het nog maar de vraag is of dit werkelijk mogelijk is, heeft dit concept veel invloed op de wijze waarop stedelijke openbare ruimtes tegenwoordig worden (her)ingericht en speelt het een rol bij beleidsmaatregelen in het kader van stedelijke herstructurering.

Een begrip van Mike Davis dat hier nauw mee samenhangt is 'fortress city'. Waar Newmans verdedigbare ruimte vooral wordt beschermd door de gunstige effecten van ingrepen in het ontwerp, wordt in de 'verschanste stad' de stedelijke ruimte concreet bewaakt door patrouillerende ordediensten en gesloten camerasystemen. De tendens is dat meer en meer woonomgevingen, winkelcentra en publieke ruimtes sterker worden beveiligd en geprivatiseerd. Het resultaat is volgens Davis dat men de stad steeds meer gaat ervaren in termen van veilige en onveilige zones. Ook Nan Ellin stelt in het artikel 'Form follows fear' (1997) dat er in de stad gebieden zijn waar mensen veiligheidsrisico's ervaren en verontrust hun omgeving gaan beveiligen. Deze ontwikkelingen versterken volgens haar de polarisering en fragmentarisering van het stedelijke landschap en het stedelijk leven.

Er zijn academici die menen dat het onderzoek naar de effecten van terrorisme hier goed bij zou kunnen aansluiten. Jon Coaffee laat bijvoorbeeld zien dat onder invloed van de terreurdreiging van de IRA in verschillende Britse steden uiteenlopende veiligheidsmaatregelen zijn genomen die mede met behulp van de principes van 'defensible space' en de 'fortress city' zijn te analyseren. Dit soort aanpassingen zijn eveneens van belang voor architecten en planners van de stedelijke ruimte. Volgens Coaffee zullen deze disciplines in de toekomst bij hun ontwerpen steeds meer rekening moeten houden met de mogelijkheid van een terroristische aanval en manieren trachten te vinden om de risico's te beperken.

### Stedelijke economie

Behalve de potentiële effecten op de stedelijke structuur is het gerechtvaardigd om te vermoeden dat terreur invloed heeft op de stedelijke economie. Onder de dreiging van terrorisme wordt de stad waarschijnlijk minder aantrekkelijk voor bewoners, werknemers en toeristen en als vestigingsklimaat voor bedrijven. Er is echter weinig onderzoek gedaan dat deze hypothese toetst.

Het idee dat bedrijven het een risico vinden om zich in het centrum van grote steden te vestigen en daar in hun besluitvorming rekening mee houden, kan empirisch niet worden gestaafd. En wanneer men bijvoorbeeld naar de huidige vestigingspatronen in Londen kijkt, lijken multinationals zich met nog even groot enthousiasme als vroeger in de hoogste wolkenkrabbers te installeren. Ook de ontwikkeling in Jeruzalem laat zien dat internationale bedrijven hun hoofdlocaties nog steeds in hartje centrum vestigen, dat toch door-gaans als de meest aanslaggevoelige locatie wordt beschouwd. Het is vooralsnog onduidelijk of het gevaar überhaupt geen rol speelt of dat het prestige het risico overtreft.

Glaeser en Shapiro bespreken in hun artikel 'Cities and warfare: the impact of terrorism on urban form' uit 2002 de mogelijke economische effecten van terrorisme op steden. Ook zij achten het denkbaar dat de toestroom van mensen naar het hart van de stad voor werk, wonen en recreatie onder invloed van terreurdreiging afneemt. Ze analyseren deze potentiële decentralisatie aan de hand van historische analogie en economische mechanismen. Een terugblik op de bombardementen op Berlijn en Londen tijdens de Tweede Wereldoorlog laat zien dat de gevolgen aanvankelijk groot zijn, maar op langere termijn toch beperkt blijven. Het afschrikwekkende en ontregelende effect is slechts van korte duur en na enige tijd trekt de toestroom weer aan.

In het postmoderne terrorisme is infrastructuur een veel beoogd doelwit. Glaeser en Shapiro redeneren dat er daarom in de transportsector meer veiligheidsmaatregelen moeten worden genomen. Hierdoor zullen de kosten stijgen en zal er volgens de theorie van de agglomeratie economie juist een vraag naar een grotere dichtheid ontstaan. Dit sterkt de auteurs in hun opvatting dat het effect van terrorisme op steden uiteindelijk klein zal zijn. Dit oordeel is echter slechts gebaseerd op een combinatie van historische cases en huidige economische inzichten. In hoeverre zal die analyse in de toekomst, als de feitelijke ontwikkeling de theorie kan toetsen, houdbaar blijven?

### Stedelijk beleid

In februari 2005 publiceerde Edwin Bakker, terreurdeskundige van Instituut Clingendael, in het Nederlandse tijdschrift *Geografie* een artikel waarin aanslagen van internationale terreurgroepen wereldwijd worden geïnventariseerd. Hij concludeert onder meer dat slechts een beperkt aantal landen daadwerkelijk met aanslagen te maken heeft - België en Nederland behoren daar niet toe - maar dat de dreiging evengoed vele landen raakt.

Stedelijke overheden anticiperen op deze dreiging en sparen kosten noch moeite om hun stad tegen terreur te beschermen. Gregory Ashworth, hoogleraar aan de faculteit Ruimtelijke Wetenschappen van de Rijksuniversiteit Groningen en auteur van het boek 'War and the city' (1991), meent dat deze maatregelen vooral de bedoeling hebben om een veilig imago te promoten. Uiteindelijk kunnen cameratoezicht en preventief fouilleren aanslagen namelijk niet echt voorkomen. Ook de Nationaal Coördinator Terrorisbestrijding erkent dat dit beleid haar oorsprong in de eerste plaats vindt in het

regengaan van onveiligheidsgevoelens van gebruikers van het openbare domein.

In die zin is de stelling verdedigbaar dat antiterreurbeleid feitelijk een voortzetting is van het al langer bestaande veiligheids- en leefbaarheidsbeleid, met de kanttekening dat de terreurdreiging de invoering heeft vereenvoudigd. Men is meer dan voorheen bereid burgerlijke vrijheden en de openbaarheid van het stedelijke domein te beperken ten gunste van uitbreiding van opsporingsbevoegdheden en risicoreductie. Rachel Pain,

geograaf en specialist in onderzoek naar de gevolgen van angst in het stedelijke domein, betoogt dat deze maatregelen vooral gevolgen hebben voor de zwakkere groepen in de samenleving. Onder het mom van terreurbestrijding worden daklozen, jongeren en allochtone mannen in grote steden waar mogelijk uit de openbare ruimte verdreven. Bovendien draagt terrorismebeleid volgens haar het gevaar in zich dat het zich ontwikkelt tot een vrijbrief voor discriminatie. De Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding meent echter dat de opoffering van burgerrechten en openbaarheid gerechtvaardigd is om de publieke ruimte te kunnen beschermen tegen misbruik door radicale en terroristische groeperingen. "Op korte termijn wordt een inbreuk gemaakt op rechten met het doel deze rechten op langere termijn veilig te stellen." Volgens Ashworth hoeft de beperking van individuele bewegingsvrijheid niet problematisch te zijn, zo lang er maar maatschappelijke consensus bestaat over de vraag of het doel de middelen heiligt. Net daar lijkt het echter vaak aan te ontbreken.

Ondertussen is het bovendien nog maar de vraag of de aandacht voor terrorismebestrijding het gevoel van onveiligheid bij de burgers wegneemt of juist versterkt. Deze kwestie werd in oktober van het vorige jaar aan de orde gesteld door de Nederlandse minister voor Bestuurlijke vernieuwing en Koninkrijksrelaties Alexander Pechtold. Hij beschuldigde premier Balkenende van sfeerbederf en doemdenken door teveel nadruk op de mogelijkheid van een terroristische aanslag te leggen. Zolang gedegen onderzoek naar de effecten van terreurdreiging en -beleid echter ontbreekt, is niet vast te stellen of de huidige opstelling van de overheid verontrusting voedt of geruststellend werkt.

Ondertussen is het bovendien nog maar de vraag of de aandacht voor terrorismebestrijding het gevoel van onveiligheid bij de burgers wegneemt of juist versterkt. Deze kwestie werd in oktober van het vorige jaar aan de orde gesteld door de Nederlandse minister voor Bestuurlijke vernieuwing en Koninkrijksrelaties Alexander Pechtold. Hij beschuldigde premier Balkenende van sfeerbederf en doemdenken door teveel nadruk op de mogelijkheid van een terroristische aanslag te leggen. Zolang gedegen onderzoek naar de effecten van terreurdreiging en -beleid echter ontbreekt, is niet vast te stellen of de huidige opstelling van de overheid verontrusting voedt of geruststellend werkt.

### Het themanummer

Er zijn veel ruimtelijke wetenschappers die zich net als Gregory Ashworth op het standpunt stellen dat terroristische aanslagen zo weinig voorkomen dat het niet noodzakelijk is om zich daar in stedelijk onderzoek mee bezig te houden. De groep die het belang van het thema wel inzien en pleit voor diepgaandere studie naar de gevolgen van terrorisme op lokaal niveau groeit echter gestaag. Rachel Pain, die tot de laatste groep gerekend kan worden, meent: "We weten heel weinig van de dagelijkse ervaringen van mensen die leven, werken en recreëren in steden die door terrorisme worden bedreigd. Ondertussen wordt er echter wel van alles over verondersteld door overheden, media én onderzoekers." AGORA deelt deze zienswijze en wil met dit themanummer aandringen op meer stedelijk onderzoek op dit terrein. Daarmee treden we in het voetspoor van internationale tijdschriften als het *International Journal of Urban and*

*Regional Research*, dat in 2003 een 'special issue' over dit onderwerp uitbracht, en *City*, dat afgelopen zomer hetzelfde deed.

In de geselecteerde artikelen in dit nummer komen verschillende ideeën over de effecten van terrorisme op de stad aan de orde. Eerst beschrijft Stephen Graham de rol die de stad van oudsher in oorlogsvoering heeft gespeeld en legt uit waarom terreur bij uitstek een stedelijke manier van oorlogsvoering is. Daarna volgen vijf casestudies. Wouter van Gent ging voor zijn scriptieonderzoek naar New

York en bestudeerde het planningsproces in Lower Manhattan. Uit zijn artikel blijkt hoe groot de invloed van 9/11 is op de herontwikkeling van 'Ground Zero'. Jon Coaffee's artikel over Londen maakt duidelijk welke contraterroistische maatregelen het afgelopen decennium zijn genomen en welke effecten deze hebben gehad op de inrichting van de stedelijke ruimte en het dagelijks functioneren. Coaffee plaatst bovendien kritische kanttekeningen bij dit beleid. Rianne van Melik en Jan van

Weesep schetsen in hun bijdrage hoe veiligheidsbeleid het beheer en de beleving van de openbare ruimte in Nederland steeds meer gaat bepalen. Setha Low, Dana Taplin en Mike Lamb schrijven net als Wouter van Gent over Lower Manhattan. Zij deden onderzoek naar de veranderingen in de bewonersgemeenschap van Battery Park City na de aanslagen op het World Trade Center. Tot slot gaat het artikel van Jan Mansvelt Beck over de strategieën van de Baskische terreurorganisatie ETA. Daaruit blijkt dat hun aanpak vaak moeilijk met ruimtelijk beleid is te bestrijden.

Beter inzicht in de effecten van terrorisme op het functioneren van steden kan de dreiging niet verminderen of aanslagen voorkomen. Wij hopen echter dat het wel bijdraagt tot weloverwogen antiterreurbeleid waarin bewust wordt gezocht naar een balans tussen terrorismebestrijding en het behoud van de vrijheid die het dagelijks leven in de grote stad kenmerkt.

**Mirjam Fokkema en Marloes Wevers zijn redacteur van AGORA.**

### Literatuurselectie

- Bakker, E. (2005) *Terrorisme. De geografie van een wereldwijd verschijnsel*. In: *Geografie*, 14, 2, pp. 6-10.
- Bannister, J., & N. R. Fyfe (2001) *Fear and the city*. In: *Urban Studies* 38, 5/6, pp.807-813.
- Coaffee, J. (2003) *Terrorism, risk, and the city: The making of a contemporary urban landscape*. Aldershot: Ashgate.
- Davis, M. (1992) *Fortress Los Angeles: The militarization of urban space*. In: Sorkin, M. (ed) *Variations on a theme park; the new American city and the end of public space*. Hill and Wang: New York, pp.154-180.
- Ellin, N. (1997) *Architecture of fear*. New York: Princeton Architectural Press.
- Glaeser, E.L. & J.M. Shapiro (2002) *Cities and warfare: The impact of terrorism on urban form*. In: *Journal of Urban Economics* 51, pp.205-224.
- Graham, S. (ed.) (2004) *Cities, war and terrorism: towards an urban geopolitics*. Oxford: Blackwell.
- Laqueur, W. (2004) *Terrorism to come*. In: *Policy Review* 126.

## "Kennis ontbreekt, maar er wordt van alles verondersteld door overheden, media én onderzoekers."